

Uitspraak 201802998/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2474
Datum uitspraak	17 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 februari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuidrand van Dubbeldam" vastgesteld.

Volledige tekst

201802998/1/R3.

Datum uitspraak: 17 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. BPD Ontwikkeling B.V. (hierna: BPD), gevestigd te Amsterdam,
2. [appellant sub 2], wonend te Dordrecht,
3. [appellante sub 3] en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 3]), gevestigd te Dordrecht,

en

de raad van de gemeente Dordrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 februari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuidrand van Dubbeldam" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben BPD, [appellant sub 2] en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

BPD, [appellante sub 3] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 mei 2019, waar BPD, vertegenwoordigd door mr. dr. M. Klijnstra en mr. H.S. Kleemans, beiden advocaat te Amsterdam, [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], [appellant sub 2],

bijgestaan door [gemachtigde D], en de raad, vertegenwoordigd door mr. W.J. Bosma, advocaat te Den Haag, en mr. P. Groeneveld, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 2 oktober 2007 heeft de raad het bestemmingsplan "Belthure Park en omgeving" vastgesteld. Dat bestemmingsplan maakte de aanleg van een 18 holes-golfbaan mogelijk, gecombineerd met woningbouw. Na de vaststelling en inwerkingtreding van dat bestemmingsplan zijn de woningbouw en de aanleg van de golfbaan niet tot ontwikkeling gekomen.
2. In het bestreden plan zijn deze ontwikkelingen geschrapt. Aan deze gronden zijn grotendeels de bestemmingen "Agrarisch" en "Agrarisch - Landschappelijke overgangszone" toegekend. Deze wijziging houdt verband met het nieuwe beleid van de raad, waarin minder gewicht wordt toegekend aan het ontwikkelen van woningen en meer aan het behoud van het open polderlandschap en van de bestaande landschappelijke kwaliteiten van het gebied.
3. BPD, die eigenaar is van gronden in het plangebied, voert aan dat bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening is gehouden met haar plannen voor woningbouw in het plangebied.
4. [appellant sub 2] is eigenaar en gebruiker van gronden in het plangebied die zijn gelegen ten oosten van de Stevensweg en ten noorden van de Zuidendijk. Hij is tegen het schrappen van de mogelijkheid tot woningbouw en tegen het toekennen van een agrarische bestemming, die volgens hem het bestaande gebruik niet mogelijk maakt.
5. [appellante sub 3] stelt dat het plan ten onrechte geen uitbreiding van bebouwing op haar perceel [locatie] mogelijk maakt en dat de bestaande bebouwing ten onrechte niet als zodanig is bestemd.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van BPD

7. BPD stelt dat zij op 15 november 2016 een aanvraag voor een omgevingsvergunning heeft ingediend voor de bouw van woningen, die het college van burgemeester en wethouders volgens haar ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten. Deze aanvraag had volgens haar getoetst moeten worden aan het bestemmingsplan "Belthure Park en omgeving". Hierover loopt nog een beroepsprocedure bij de rechtbank Rotterdam. Volgens BPD had de raad geen bestemmingsplan mogen vaststellen waarin de mogelijkheden voor woningbouw niet langer zijn opgenomen, terwijl de beroepsprocedure over het ten onrechte buiten behandeling laten van de aanvraag voor het bouwen van woningen nog loopt.

- 7.1. De raad stelt dat ten tijde van de vaststelling van het plan de aanvraag van BPD buiten

behandeling was gesteld, zodat de raad met de kans dat de aanvraag alsnog zou moeten leiden tot een vergunning, geen rekening hoefde te houden.

De raad wijst er voorts op dat langer wachten met de planvaststelling had kunnen leiden tot het vervallen van de voorbereidingsbescherming, waardoor de verwezenlijking van het planologische beleid dat de raad voor ogen staat, in gevaar zou kunnen komen.

De raad stelt tot slot dat hetgeen BPD heeft aangevoerd geen aanleiding geeft voor de conclusie dat het besluit tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag van BPD in rechte geen stand zal houden.

7.2. Ten tijde van de vaststelling van het plan was nog niet beslist op het beroep dat BPD had ingediend tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht van 25 september 2017. Dit besluit strekt tot ongegrondverklaring van het bezwaar tegen het besluit van 17 februari 2017, waarbij dat college heeft besloten om de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen niet in behandeling te nemen.

Het betoog van BPD dat als zij in die procedure uiteindelijk gelijk krijgt, de aanvraag alsnog zal moeten worden getoetst aan het plan "Belthure Park en omgeving" en de vergunning dan alsnog zal moeten worden verleend omdat de aanvraag volgens haar binnen dit plan past, leidt niet tot het oordeel dat de raad de uitkomst van die procedure had moeten afwachten alvorens het plan te mogen vaststellen. Als de procedure tegen het niet in behandeling nemen van de aanvraag uiteindelijk leidt tot verlening van een omgevingsvergunning, dan zal met die verlening bij een volgende actualisatie van het bestemmingsplan rekening moeten worden gehouden.

Het betoog faalt.

8. BPD stelt dat de raad haar aanmerkelijke belang bij het ontwikkelen van woningen op eigen gronden onvoldoende heeft betrokken bij het vaststellen van het plan. Die belangen blijken volgens BPD uit de samenwerkingsovereenkomst die zij met de gemeente heeft gesloten en de aangevraagde omgevingsvergunning. BPD is volgens haar naar de gemeente toe altijd haar vertrouwen in de woningbouwplannen blijven uiten en heeft zich altijd ten volle ingespannen om uitvoering te geven aan het project.

Volgens BPD heeft de raad onvoldoende onderbouwd waarom meer gewicht moet worden toegekend aan het behoud van een open polderlandschap dan aan het ontwikkelen van woningen. Die onderbouwing is ook niet te vinden in de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040, waarnaar de raad heeft verwezen. Zowel in de Structuurvisie Dordrecht 2040 als in de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040 wordt volgens BPD juist de behoefte aan woningen in het duurdere segment onderstreept.

8.1. De raad stelt dat hij bij de belangenafweging rekening heeft gehouden met het belang van BPD om woningen te realiseren, maar dat hij daaraan geen doorslaggevend gewicht heeft toegekend, onder meer omdat BPD volgens de raad jaren lang de kans heeft gehad om woningbouw te ontwikkelen. BPD mocht er, mede gelet op de toen nog geldende actualiseringsplicht, niet vanuit gaan dat die mogelijkheden altijd zouden worden gehandhaafd.

Volgens de raad heeft hij in de loop van 2016 besloten om het open polderlandschap in het plangebied te behouden. Dit gewijzigde inzicht is vastgelegd in de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040. Het plan is hiermee in overeenstemming. Dat in deze herziening van de Structuurvisie ook is opgemerkt dat de gemeente de ambitie heeft om duurdere woningen toe te voegen, betekent niet dat deze woningen in het plangebied

moeten komen, aldus de raad. Volgens hem is in de herziening van de Structuurvisie aangegeven dat er een verkenning is uitgevoerd naar alternatieve locaties voor het realiseren van het programma dat voorheen in het plangebied was voorzien.

8.2. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

8.3. Uit de nota van zienswijzen blijkt dat de raad het belang van BPD om de woonbestemming op haar gronden te behouden heeft meegewogen in zijn belangenafweging, maar uiteindelijk meer gewicht heeft toegekend aan zijn nieuwe planologische inzichten zoals die zijn verwoord in de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040.

In de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040 van 25 april 2017 is vermeld dat de raad op 22 november 2016 heeft besloten om het project Belthure Park met onmiddellijke ingang te beëindigen en dat een meerderheid van de raad de wens heeft uitgesproken om het gebied in de toekomst voor agrarische doeleinden (conform huidig gebruik) te gebruiken. Over deze gewijzigde planologische inzichten is in deze herziening van de Structuurvisie onder meer vermeld dat in 1998 het initiatief is genomen om een golfbaan in combinatie met luxe woningbouw te ontwikkelen en dat het project Belthure Park niet is gerealiseerd, terwijl hiertoe geruime tijd gelegenheid bestond. Volgens de herziening wordt inmiddels meer gewicht toegekend aan het behoud van het open polderlandschap en de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten en minder gewicht aan het ontwikkelen van woningen. Over het toevoegen van duurdere woningen is in de herziening vermeld dat overeind blijft dat ook bij binnenstedelijke ontwikkelingen de inzet en nadruk liggen op het toevoegen van woningen in het duurdere segment; er is een verkenning uitgevoerd naar alternatieve locaties voor het realiseren van het programma in Belthure Park en er zijn beperkt alternatieven beschikbaar.

Gelet op hetgeen is vermeld in de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040 valt niet in te zien waarom de raad dit plan, dat niet langer woningbouw toestaat in het plangebied, niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Zo valt uit de herziening van de Structuurvisie niet af te leiden dat duurdere woningen juist in het plangebied moeten worden gerealiseerd.

Dat de raad reeds vóór de vaststelling van de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040 een voorbereidingsbesluit heeft genomen dat is gebaseerd op de planologische inzichten die later zijn neergelegd in de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040, maakt niet dat de raad zich bij de vaststelling van dit plan niet op de planologische inzichten uit de 2e herziening van de Structuurvisie Dordrecht 2040 heeft mogen baseren.

Het stond de raad vrij om bij dit plan meer gewicht toe te kennen aan belangen waaraan zij eerder minder gewicht toekende, in dit geval de bescherming van het open polderlandschap en de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten van het plangebied. Hij heeft geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen aan het belang van BPD om woningen te realiseren in het plangebied. Daarbij heeft de raad van belang mogen achten dat BPD meerdere jaren de gelegenheid heeft gehad om op grond van het plan "Belthure Park en omgeving" woningen te realiseren, maar dat hij van die mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt. Voor zover BPD heeft aangevoerd dat zij tot 2016 nog in overleg met de gemeente is geweest om aan de noordzijde van het plangebied goedkopere woningen te realiseren, overweegt de Afdeling dat de raad onweersproken heeft gesteld dat die woningen niet mogelijk waren op grond van

het plan "Belthure Park en omgeving", zodat daarvoor eveneens een planwijziging nodig zou zijn geweest.

Het betoog faalt.

9. BPD stelt dat het niet langer mogelijk maken van woningen leidt tot zeer aanzienlijke planschade. Volgens haar heeft de raad ten onrechte niet beoordeeld of het plan vanwege die planschade wel uitvoerbaar is.

9.1. Volgens de raad zal voor eventuele planschade een passende voorziening worden getroffen.

9.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd.

Uit paragraaf 6.1 van de plandoelichting blijkt dat de raad bij de vaststelling van het plan rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat het plan zal leiden tot het toekennen van tegemoetkoming in geleden planschade. De raad heeft verklaard dat de gemeente hiervoor middelen zal reserveren. In hetgeen BPD heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd. Het betoog faalt.

10. Gelet op het voorgaande is het beroep van BPD ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2]

Intrekking

11. Ter zitting heeft [appellant sub 2] zijn beroepsgrond over het ontbreken van de mogelijkheid om schuilstallen te bouwen ingetrokken.

Ontvankelijkheid

12. De raad stelt dat het beroep van [appellant sub 2] betrekking heeft op de gebruiks- en bouwmogelijkheden van de gronden die hij in het plangebied in gebruik heeft. Volgens de raad is het grootste deel van deze gronden evenwel eigendom van [bedrijf]. [appellant sub 2] heeft volgens de raad, voor zover het besluit op deze gronden ziet, slechts een belang dat is afgeleid van het belang dat [bedrijf] als eigenaar heeft en is daarom in zoverre geen belanghebbende bij het bestreden plan. Zijn beroep is volgens de raad daarom slechts ontvankelijk, voor zover het ziet op de gronden die zijn eigendom zijn.

12.1. Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 8:1 van de Awb luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

12.2. Om als belanghebbende bij een besluit in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

12.3. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 2] ook een rechtstreeks, eigen belang heeft bij het bestreden plan voor zover dat ziet op gronden waarvan hij geen eigenaar is maar die wel bij hem in gebruik zijn. [appellant sub 2] heeft een eigen belang bij de gebruiks- en bouwmogelijkheden die aan die gronden in het plan zijn toegekend. Deze bepalen immers op welke wijze hij van die gronden gebruik kan maken. Het gaat hier derhalve niet om een belang dat slechts is afgeleid van dat van de eigenaar van de gronden. [appellant sub 2] is daarom ook in zoverre belanghebbende bij het bestreden plan.

12.4. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellant sub 2] ontvankelijk.

Inhoudelijk

13. [appellant sub 2] stelt dat het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid had moeten bevatten, die het mogelijk maakt om woningbouw toe te staan. Hij wijst erop dat er in Dordrecht veel vraag is naar nieuwbouwwoningen, dat het gebied achter de Stevensweg in de bebouwde kom ligt en er rondom woonbebouwing ligt.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat dit plan een uitwerking is van de visie van de raad zoals vastgelegd in de 2e herziening Structuurvisie Dordrecht 2040 waarbij het uitgangspunt is om het huidige gebruik van het gebied te handhaven en het gebied ook in de toekomst voor agrarische doeleinden te behouden. Daarbij wordt volgens de raad meer gewicht toegekend aan het behoud van het open polderlandschap en de bestaande landschappelijke kwaliteiten van het gebied.

13.2. De Afdeling overweegt dat de raad beleidsruimte heeft bij het toekennen van bestemmingen. De raad heeft in dit geval meer gewicht toegekend aan het behoud van het open polderlandschap en de bestaande landschappelijke kwaliteiten van het gebied dan aan het belang van woningbouw. Om die reden heeft de raad ook geen wijzigingsbevoegdheid in het plan opgenomen die het mogelijk maakt alsnog in de bouw van woningen te voorzien. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad doorslaggevend gewicht had moeten toekennen aan het belang van woningbouw. Daarbij is van belang dat, zoals de raad ter zitting onweersproken heeft gesteld, er elders in Dordrecht in beperkte mate locaties beschikbaar zijn voor het realiseren van duurdere woningen zoals met het plan "Belthure Park en omgeving" was beoogd.

Het betoog faalt.

14. [appellant sub 2] stelt verder dat de agrarische bestemming die is toegekend aan de percelen die hij in eigendom en in gebruik heeft, niet passend is. Volgens hem is in het gebied ten oosten van de Stevensweg geen sprake van volwaardige agrarische bedrijvigheid. Voor het huidige, bestaande gebruik, zoals het hobbymatig houden van paarden en kleinvee en het gebruik als volkstuinencomplex, moet volgens hem een passende bestemming worden opgenomen.

14.1. De raad stelt dat voor de percelen die [appellant sub 2] in gebruik heeft voor het houden van paarden, de bestemming "Agrarisch - Landschappelijke overgangszone" geldt met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - houden van kleinvee en paarden toegestaan". Op grond hiervan is het niet beroepsmatig agrarisch gebruik, waaronder in elk geval begrepen het houden van kleinvee en paarden, toegestaan.

14.2. Aan de gronden ten oosten van de Stevensweg en ten noorden van de Zuidendijk is, voor zover hier van belang, de bestemming "Agrarisch - Landschappelijke overgangszone" toegekend. Binnen dit bestemmingsvlak is aan een strook grond direct ten oosten van de

Stevensweg tevens de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - houden van kleinvee en paarden toegestaan" toegekend. Aan een strook grond ten noorden van de Zuidendijk is de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - nutstuin" toegekend.

Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Agrarisch - Landschappelijke overgangszone' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. grondgebonden agrarische bedrijven;
- b. niet beroepsmatig agrarisch gebruik, waaronder in elk geval begrepen het houden van kleinvee en paarden;
- c. nutstuinencomplex, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - nutstuin';
- d. recreatieve voorzieningen in de vorm van fiets- en voetpaden;
- e. bij de bestemming behorende voorzieningen, zoals verhardingen, groen, water, parkeervoorzieningen,

een en ander met inachtneming van het bepaalde in lid 4.4."

Lid 4.4 van dit artikel van de planregels luidt:

"Voor het gebruik gelden de volgende regels:

- a. de uitoefening van activiteiten ten behoeve van de intensieve veehouderij en glastuinbouw zijn niet toegestaan;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - nutstuin' zijn andere vormen van recreatie niet toegestaan;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - nutstuin' is overnachting niet toegestaan;
- d. het houden van kleinvee en paarden (voor niet beroepsmatig agrarisch gebruik) is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - houden van kleinvee en paarden toegestaan';
- e. parkeervoorzieningen zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - nutstuin'."

14.3. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat in het plan aan de percelen ten oosten van de Stevensweg die [appellant sub 2] gebruikt voor het houden van paarden, de bestemming "Agrarisch - Landelijke overgangszone" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - houden van kleinvee en paarden toegestaan" zijn toegekend. Gelet op artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, en lid 4.4, aanhef en onder d, van de planregels mogen deze percelen worden gebruikt voor niet beroepsmatig agrarisch gebruik, waaronder in elk geval begrepen het houden van kleinvee en paarden. Daarmee is het hobbymatig houden van paarden bij recht toegestaan.

Voor zover [appellant sub 2] ter zitting heeft verduidelijkt dat hij van mening is dat het bedrijfsmatig houden van pensionpaarden ook zou moeten worden toegestaan en dat met het oog daarop ruimere bouw mogelijkheden in het plan zouden moeten worden opgenomen, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting onweersproken heeft gesteld dat het

bedrijfsmatig houden van paarden ook vóór het plan "Belthure Park en omgeving" op deze plek nooit mogelijk is gemaakt, omdat slechts grondgebonden agrarisch gebruik was toegestaan. Gelet op de door de raad gewenste ontwikkeling van het gebied, gericht op het behoud van het open polderlandschap, heeft hij er in redelijkheid voor kunnen kiezen het door [appellant sub 2] gewenste bedrijfsmatige gebruik en de daarbij passende bebouwing wederom niet mogelijk te maken. Het betoog faalt.

14.4. Aan de gronden ten noorden van de Zuidendijk die gebruikt worden voor een volkstuintencomplex zijn de bestemming "Agrarisch - Landelijke overgangszone" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - nutstuint" toegekend. Gelet op artikel 4, lid 4.1, van de planregels mogen deze gronden worden gebruikt voor een nutstuintencomplex. Daarmee is het gebruik als volkstuintencomplex bij recht toegestaan. De veronderstelling van [appellant sub 2] dat aan deze gronden een bestemming is toegekend die slechts volwaardige agrarische bedrijvigheid toestaat en niet het huidige, bestaande gebruik, is gezien het vorenstaande onjuist. Het betoog mist feitelijke grondslag.

15. [appellant sub 2] stelt dat het plan ten onrechte de bestaande bebouwing op het volkstuintencomplex, die ongeveer 500 m² bedraagt, niet als zodanig bestemt. Volgens hem hebben vergelijkbare volkstuintencomplexen in Dordrecht ruimere bebouwingmogelijkheden dan die welke in dit plan zijn opgenomen.

15.1. De raad stelt dat op 15 december 1987 voor een ruimer perceel dan nu in het plan is opgenomen, te weten de percelen, kadastraal bekend gemeente Dubbeldam, sectie B, nrs. 411 en 412, met een grootte van ongeveer 2,3 ha, vrijstelling is verleend voor de aanleg van een nutstuintencomplex. Het in het vrijstellingsbesluit toegestane bebouwingspercentage op dit perceel was 1%. Daarmee was, gelet op de grootte van het perceel, bebouwing toegestaan op 236,4 m². Door voor het perceel van 1 ha, waarop de nutstuinten zich nu feitelijk bevinden, een bebouwingspercentage van 2,5% toe te staan en dus een bebouwingsoppervlak van 250 m², blijft het maximaal toegestane bebouwingsoppervlak in m² voor de nutstuinten ongeveer gelijk aan wat voorheen op het gehele perceel was toegestaan. Volgens de raad doet een bebouwingspercentage van 2,5% op het perceel met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - nutstuint" recht aan de rechten die [appellant sub 2] reeds op basis van de vrijstelling van 15 december 1987 heeft verkregen.

Voor zover op het perceel meer bebouwing aanwezig is, stelt de raad zich op het standpunt dat het als zodanig bestemmen van illegale bouwwerken niet in lijn is met het uitgangspunt om alleen de huidige legale bebouwing als zodanig te bestemmen om daarmee het open polderlandschap te beschermen.

15.2. Artikel 4, lid 4.2.2, van de planregels luidt:

"Voor gebouwen gelden de volgende regels:

- a. gebouwen zijn uitsluitend toegestaan in de vorm van kassen en berging van gereedschappen en uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - nutstuint'
- b. het bebouwingspercentage bedraagt ten hoogste 2,5 %
- c. de bouwhoogte bedraagt ten hoogste 3 m
- d. in afwijking van het bepaalde onder a. is op het perceel Stevensweg 46 A een stal voor het (niet beroepsmatig) houden van pony's toegestaan; uitsluitend het bestaande gebouw is toegestaan."

15.3. Op grond van artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, van de planregels geldt een maximaal toegestaan bebouwingspercentage van 2,5%. Gelet op de grootte van het perceel waarop het volkstuintencomplex van [appellant sub 2] is gevestigd, komt dit neer op een maximaal toegestaan bebouwd oppervlak van ongeveer 250 m². Bij besluit van 15 december 1987 heeft het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht vrijstelling verleend van de bepalingen van het bestemmingsplan "Gedeelte landelijk gebied" ten behoeve van de aanleg van een nutstuinencomplex met een bebouwd oppervlak van ten hoogste 1%. Tussen partijen is niet in geschil dat dit, gelet op de grootte van het perceel destijds, neerkwam op een maximaal toegestaan bebouwd oppervlak van ongeveer 236 m². Niet is gebleken dat nadien nog meer bebouwd oppervlak is toegestaan. De raad heeft met het in het plan opgenomen bebouwingspercentage niet minder bebouwing toegestaan dan voorheen reeds was toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gelet op de wens om het polderlandschap zo veel mogelijk onbebouwd te laten, in redelijkheid kunnen afzien van het uitbreiden van de bebouwingmogelijkheden. Het betoog faalt.

15.4. Voor zover [appellant sub 2] heeft betoogd dat vergelijkbare volkstuintencomplexen in Dordrecht ruimere bebouwingmogelijkheden hebben, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de door hem bedoelde volkstuintencomplexen eveneens in een gebied liggen waarin de bescherming van het open polderlandschap aan de orde is. Van vergelijkbare gevallen is dan ook niet gebleken. Het betoog faalt.

16. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 3]

17. [appellante sub 3] betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in het plan het bouwvlak voor zijn perceel aan de [locatie] is ingeperkt tot een grootte van ongeveer 1 ha en een bebouwingspercentage van 10% is opgenomen. Volgens [appellante sub 3] wordt met het plan ongeveer 1.000 m² bebouwing toegestaan. De huidige loodsoppervlakte bedraagt evenwel al 1.230 m², zonder de woning. Door de grootte van het bouwvlak en het maximaal toegestane bebouwingspercentage is ten onrechte geen enkele uitbreiding van de bestaande bebouwing meer mogelijk.

17.1. De raad stelt dat de oppervlakte van het perceel van [appellante sub 3] dat in het plan een bedrijfsbestemming heeft gekregen, ongeveer 1,2 ha bedraagt. De oppervlakte van de bestaande bebouwing op dat perceel bedraagt volgens de raad ongeveer 1.100 m², inclusief bedrijfswoning. Dit betreft volgens de raad twee loodsen en een bedrijfswoning. Ten aanzien van de derde loods stelt de raad dat hiervoor telkens tijdelijke omgevingsvergunningen zijn verleend en dat er ten tijde van de vaststelling van het plan geen concreet initiatief van [appellante sub 3] aan de raad kenbaar was gemaakt om deze derde loods permanent in gebruik te nemen.

Volgens de raad past de wens van [appellante sub 3] om het bouwvlak van zijn bedrijf uit te breiden niet in het uitgangspunt van het plan zoals dat door de raad voor dit gebied is vastgesteld.

17.2. Aan het perceel van [appellante sub 3] aan de [locatie] zijn in het plan onder meer de bestemming "Bedrijf", de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - loonbedrijf", de aanduiding "bouwvlak" en de aanduiding "maximum bebouwingsoppervlakte (%) = 10" toegekend.

Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. loonwerkbedrijf, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - loonwerkbedrijf';
- b. bij de bestemming behorende voorzieningen, zoals verhardingen, groen, water, ontsluitingswegen, parkeer- en nutsvoorzieningen."

Lid 5.2.2 van dit artikel luidt:

"Voor gebouwen gelden de volgende regels:

- a. bouwen is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak';
- b. de bouwhoogte bedraagt ten hoogste de in de verbeelding aangegeven hoogtemaat;
- c. de oppervlakte bedraagt ten hoogste het in de verbeelding aangegeven bebouwingspercentage;
- d. ten hoogste één bedrijfswoning is toegestaan, waarvan de inhoud maximaal 600 m³ bedraagt en afgedekt wordt met een kap;
- e. behoudens vergunningvrije bouwwerken als bedoeld in artikel 2 bijlage II Besluit omgevingsrecht zijn geen bijbehorende bouwwerken toegestaan."

17.3. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

17.4. De raad heeft de aanduiding "maximum bebouwingsoppervlakte (%) = 10" aan het perceel [locatie] toegekend, uitgaande van de oppervlakte van twee bestaande legale loods en een bedrijfswoning op dat perceel. De derde loods, die op het perceel het meest zuidwestelijk staat en volgens de raad ongeveer 300 m² beslaat, heeft de raad hierbij niet betrokken, omdat volgens hem hiervoor telkens tijdelijke omgevingsvergunningen zijn verleend en [appellante sub 3] volgens hem pas na de vaststelling van het plan heeft verzocht om deze derde loods als zodanig te bestemmen. Uit de door [appellante sub 3] overgelegde mailwisseling tussen hem en medewerkers van de gemeente, die dateert van 10 april 2015 en van 13 en 19 januari 2016, blijkt evenwel dat [appellante sub 3] al vanaf 2015 aan de gemeente heeft duidelijk gemaakt dat hij een derde loods permanent op zijn perceel wilde hebben zolang zijn bedrijf nog niet plaats zou maken voor de woningbouw van het plan "Belthure Park en omgeving". Uit deze mails blijkt verder dat het college van burgemeester en wethouders niet bereid was om hiervoor een omgevingsvergunning te verlenen met een looptijd van langer dan een jaar. Gelet hierop is in ieder geval twee keer een omgevingsvergunning met een looptijd van een jaar verleend.

Nu met het bestreden plan de woningbouw van het plan "Belthure Park en omgeving" niet langer mogelijk wordt gemaakt, heeft de raad, gelet op de eerdere uitlatingen van [appellante sub 3] over de bouw en het gebruik van de derde loods, ten onrechte aangenomen dat [appellante sub 3] het gebruik van de feitelijk reeds opgerichte derde loods hooguit op tijdelijke basis wilde voortzetten en dat deze derde loods reeds daarom niet als zodanig bestemd hoeft te worden. Naar het oordeel van de Afdeling was ten tijde van de vaststelling van het plan sprake van een voldoende concreet en tijdig kenbaar gemaakt initiatief. De raad

had daarom moeten beoordelen of de derde loods op het perceel Stevensweg al dan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Nu hij dit heeft nagelaten, is het bestreden plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid. Het betoog slaagt.

17.5. Voor zover [appellante sub 3] een groter bouwvlak wil dan in dit plan is opgenomen, overweegt de Afdeling dat de bestaande legale bebouwing van [appellante sub 3] is gelegen op de locatie van het in het plan opgenomen bouwvlak. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat een vergroting van het bouwvlak ten behoeve van toekomstige uitbreidingen niet wenselijk is, gelet op het planologische inzicht van de raad dat het achterliggende gebied zoveel mogelijk vrij moet worden gehouden van bebouwing vanwege het behoud van het open polderlandschap en de bestaande landschappelijke kwaliteiten van het gebied. In hetgeen [appellante sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Het betoog faalt.

18. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 17.4 te beoordelen of de derde loods op het perceel Stevensweg al dan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en in het licht van de uitkomst van die beoordeling de aanduiding "maximum bebouwingsoppervlakte (%) = 10" die is toegekend aan het perceel [locatie], al dan niet aan te passen.

De raad dient de Afdeling en [appellante sub 3] de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten

19. Ten aanzien van BPD en [appellant sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

20. Ten aanzien van [appellante sub 3] wordt in de einduitspraak beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van BPD Ontwikkeling B.V. en [appellant sub 2] ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Dordrecht op:

- om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van rechtsoverweging 18 het daar omschreven gebrek te herstellen;

- de Afdeling en [appellante sub 3] en anderen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Lap

voorzitter griffier
Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2019

288.